

---

# La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público

Jesús FUENTETAJA PASTOR  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN: 1. La frustrada reforma de la legislación básica del régimen local. 2. La reforma de la legislación básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos. – II. DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: 1. El régimen jurídico del personal funcionario de las Entidades Locales. 2. El desarrollo normativo local del Estatuto Básico: 2.1. *Reserva de Ley y autonomía local*. 2.2. *Limitación del legislador autonómico o estatal al desarrollar el EBEP respecto a la Función Pública Local*. 2.3. *Amparo de desarrollo directo local del EBEP*. – III. FUNCIONARIOS Y LABORALES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL TRAS EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: 1. Funciones públicas locales. 2. La delimitación de los ámbitos funcional y laboral en la Función Pública Local. 3. El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal. – IV. PREVISIONES ESPECÍFICAS SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL EN EL EBEP. – V. CONSECUENCIAS DE LA REGULACIÓN GENERAL DEL EBEP SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: 1. Funciones directivas. 2. La carrera horizontal. 3. Órganos de selección.

## I. INTRODUCCIÓN <sup>1</sup>

La Función Pública Local se ha visto sometida a los procesos de reforma que han experimentado las legislaciones básica de régimen local y del estatuto funcional. La

---

1. Abreviaturas utilizadas: art.: artículo; arts.: artículos; BOE: Boletín Oficial del Estado; CE: Constitución Española; cit.: citado; DA: Disposición Adicional; dir.: director; dirs.: directores; EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público; ed.: edición; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LMRFP: Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública; núm.: número; p.: página; pp.: páginas; SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sen-

simultaneidad de la tramitación de ambas y, más decisivamente, la culminación exclusivamente de la relativa a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos han determinado que la incidencia de los cambios sobre la Función Pública Local haya sido cuantitativamente desigual pero cualitativamente trascendentales. En efecto, la Función Pública Local se ha visto profundamente afectada por la Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y ello a pesar de encaminarse directamente a establecer la legislación básica funcionarial, sin apenas recoger particularidades o singularizaciones del empleo público local aunque las más importantes tienen su origen en el fracaso de la reforma del régimen básico local, dado que algunas de sus disposiciones se incorporan en el último momento al texto del Estatuto Básico.

Para comprender la incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público sobre la Función Pública Local resulta, pues, imprescindible rastrear las vicisitudes de las reformas de la legislación básica del régimen local y del régimen funcionarial.

### 1. La frustrada reforma de la legislación básica del régimen local

Ubicado tradicionalmente el «estatuto» de la Función Pública Local en la legislación básica de régimen Local, las propuestas de reforma de ésta inicialmente sí recogían los contenidos relativos a la Función Pública Local, si bien posteriormente desaparecieron de esta sede para reconducirse a los estudios sobre la reforma del régimen estatutario básico general (Informe del Comité de Expertos) y salvarse finalmente en el articulado del propio Estatuto Básico en el último momento.

Ya el *Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España* (10 de enero de 2005)<sup>2</sup> abordó la temática del empleo público local, reconociendo no obstante su subordinación a los trabajos de estudio y a la reforma de la legislación básica general de Función Pública. Planteaba que las disposiciones específicas de función pública local en el seno del régimen local debían buscar un equilibrio necesario entre la flexibilidad para que cada Entidad Local pudiera adaptar la normativa a sus necesidades y desarrollar políticas propias de recursos humanos y la uniformidad de bases comunes que permitieran asegurar la carrera profesional, la independencia y la objetividad de los empleados públicos locales en el marco de la legislación reguladora del régimen de los empleados públicos.

La articulación de las ideas allí recogidas se hizo en el Primer Borrador del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, cuyo Título VI se dedicaba íntegramente a la Función Pública Local. Significativamente, el régimen jurídico de ésta se definía de la siguiente manera: «El personal al servicio de la Administración Local se rige por lo dispuesto en esta Ley, por la normativa básica del Estado

---

tencia del Tribunal Supremo; TRRL: Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local; *vid.: vide*.

2. Art. 2.º, apartado segundo, de la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio (BOE del 4 de agosto).

en materia de Función Pública y por la que, en su desarrollo, dicten las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución». Con ello parecía concebirse la especialidad función pública local frente a la generalidad de la normativa básica del Estado en materia de Función Pública. Asimismo, se preveía la existencia de un personal directivo como clase de personal local, pues ya se especificaba que el personal eventual sólo podría desempeñar puestos de confianza o de asesoramiento especial. Destaca también la definición de las funciones públicas en las Entidades Locales, con la redacción que finalmente veremos en el Estatuto Básico. La selección del personal de las Entidades Locales es competencia de éstas, si bien correspondería a la Administración General del Estado establecer reglamentariamente las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de tales funcionarios. Por último, la regulación y gestión de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional sigue siendo competencia del Estado.

A pesar de todo esto, el Borrador definitivo de Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (julio de 2005) elimina el capítulo específico dedicado a la Función Pública Local. Congruentemente, los sucesivos documentos de trabajo para la elaboración del Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local (por ejemplo, el de 7 de abril de 2006) no recogen ninguna disposición específica sobre la Función Pública Local. Habrá, pues, que acudir a la tramitación de la reforma de la legislación básica general de función pública para seguirle el rastro a la función pública local.

## **2. La reforma de la legislación básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos**

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público afirmó el principio de la necesidad de contemplar en su texto las peculiaridades de los empleados de la Administración Local<sup>3</sup>. Más aún, considerando la inseguridad jurídica y la limitación de la autonomía de gestión local que supone la confluencia sobre la Función Pública Local de los legisladores estatal y autonómico, operando desde diferentes títulos competenciales (régimen local y función pública), aboga por que «la legislación aplicable a los funcionarios de las Administraciones Locales sea, salvo excepción justificada, la que regule la función pública de la respectiva Comunidad Autónoma, para mayor seguridad jurídica y por la mayor proximidad y comunicabilidad existente entre los funcionarios de ambas Administraciones. Esta legislación, sin embargo, no debe contener una regulación tan exhaustiva que imposi-

---

3. Una visión general, que puede dar buena cuenta de las peculiaridades de la Función Pública Local, puede encontrarse en A. PALOMAR OLMEDA, *Empleo público local*, Barcelona, Bosch, 2005.

bilite el despliegue de la autonomía de cada Entidad Local para adoptar las medidas sobre empleo público que considere apropiadas a sus necesidades» (núm. 11).

Advierte, no obstante el Informe, que «en ningún caso, las peculiaridades de la Administración Local justifican una relajación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que rigen el acceso a los empleos públicos —principios que presentan un mayor riesgo de quiebra en este ámbito, según estudios y opiniones reiteradas—» (núm. 11).

El tratamiento diferenciado o, al menos, singularizado de la Función Pública Local en el texto del Estatuto Básico no se produjo en los términos propuestos por el Informe del Comité de Expertos, recogiendo sólo en parte algunas de sus recomendaciones<sup>4</sup>. Finalmente, en la tramitación y negociación parlamentaria se incluyó una Disposición Adicional que recupera unos contenidos planteados en el proceso de reforma de legislación básica de régimen local, como son la definición de las funciones públicas locales reservadas a funcionarios, por una parte, y la regulación de los ahora denominados funcionarios con habilitación de carácter estatal.

## II. DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Estatuto Básico del Empleado Público constituye el primer ejemplo de legislación básicamente pura de una materia<sup>5</sup>. Al limitarse a lo estrictamente básico, presenta una regulación truncada en muchas de sus partes y de sus contenidos y carece de un modelo completo y acabado de Función Pública. Precisa, en consecuencia, de un desarrollo normativo que termine de regular esas partes y contenidos y que modele el empleo público de cada Administración. No obstante, al no poder confundirse los contenidos básicos del estatuto funcional (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) con los contenidos de éste sometidos a reserva de ley (art. 103.3 CE), resulta que ésta sólo en parte ha sido cumplimentada por el Estatuto Básico. Resulta, pues, imprescindible que el desarrollo normativo de aquellos aspectos no cubiertos por el EBEP sea llevado a cabo por ley. En este sentido hay que entender no sólo el artículo 6 del EBEP, que llama a las leyes del Estado y de la Comunidades Autónomas para desarrollar el EBEP para sus respec-

---

4. M. SÁNCHEZ MORÓN, «Objeto y ámbito de aplicación» en M. SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova, 2007, p. 69.

5. Vid. J. FUENTETAJA, «El Estatuto Básico del Empleado Público», *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, pp. 465-469. Sobre las peculiaridades de la utilización de la legislación básica en el EBEP, *vid.*, F. CASTILLO BLANCO, «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿Hasta dónde llegan las bases? (El sistema de empleo público en un gobierno multinivel)», Ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Granada los días 8 y 9 de febrero de 2008.

tivas Administraciones, sino también las numerosas invocaciones que artículos concretos de aquel hacen al desarrollo o regulación por Ley de muchas instituciones de la Función Pública.

En este esquema de regulación no aparece, obviamente, la Administración local, carente de la potestad legislativa prevista en el EBEP para su desarrollo en primera instancia. Será, pues, necesario analizar las posibilidades de desarrollo normativo local del EBEP, así como el esquema de fuentes previsto en el mismo para la regulación de la Función Pública Local. Veamos, en primer lugar, este último aspecto.

## 1. El régimen jurídico del personal funcionario de las Entidades Locales

El Estatuto Básico prevé en su artículo 3 cuál es el régimen jurídico de la Función Pública Local: *«El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local»*.

No exento de cierta ambigüedad, el precepto refleja la tensión de los títulos competenciales que han incidido históricamente sobre la materia «función pública local». En efecto, ésta puede ser abordada desde el «régimen local» o desde el «régimen estatutario de los funcionarios públicos», según se opte por primar la construcción y regulación completa y coherente de uno u otro. Aunque tradicionalmente se consideraba más relevante asegurar la integridad del ordenamiento de régimen local, con la consiguiente especificidad de la función pública local frente a la generalidad funcional<sup>6</sup>, la evolución propiciada por la dinámica constitucional y consagrada finalmente por el Estatuto Básico determinarían la reconducción de la Función Pública Local al régimen general de la Función Pública.

Para sustentar esta evolución, PAREJO niega el presupuesto de la necesidad constitucional de la integridad del régimen local. Parte para ello de «la condición de Estado (pieza territorial basal de la organización de éste) de la Administración Local y la definitiva y completa sustantivación como materias objeto de regulación legal de aspectos clásicos del régimen local, ya no susceptibles así de completa interiorización por éste sobre la base de su peculiaridad»<sup>7</sup>. Defiende, así, este autor que la solución de «renuncia a una regulación específica y acabada de la función pública local en el seno del

---

6. C. CARRASCO CANALS, *Los funcionarios propios y otros empleados locales* en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Thomson/Civitas, 2003, p. 2479.

7. L. PAREJO ALFONSO, *Límites del desarrollo del Estatuto por las Comunidades Autónomas* en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Madrid, Colex/UNED, 2003, p. 40. Refuerza su argumento, en primer lugar, con el hecho de que constitucionalmente tampoco se impone la integridad del ordenamiento autonómico para reconducir la función pública autonómica al mismo en detrimento del régimen general funcional y, en segundo lugar, con ejemplos de materias que ya no pueden residenciarse específicamente en el régimen local (como la contratación).

régimen local, es la que mejor se acomoda al orden constitucional, tanto más cuanto que éste demanda sin duda, según resulta del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, la existencia de un estatuto de la función pública y, por tanto, de un ordenamiento específico de la misma. Por tanto, la función pública local debe formar parte del ordenamiento de la función pública desarrollado a partir del bloque de la constitucionalidad concretado en torno al aludido precepto constitucional, sin perjuicio de las conexiones de dicho ordenamiento con la legislación de régimen local y, por tanto, de las reglas que éste, de modo congruente con tal ordenamiento, pueda contener para atender las singularidades propias de la función pública local»<sup>8</sup>.

Idéntica propuesta hacía CASTILLO BLANCO, al señalar que «respecto de la normativa funcional establecida en la legislación local, es pertinente que nos preguntemos ¿si es ese el lugar, me refiero como digo a la legislación del régimen local, para regular la materia de empleo público o, alternativamente, hay que pensar que sólo las peculiaridades que introduzca el título competencial régimen local en el régimen del empleo público, como son casi exclusivamente los funcionarios con habilitación de carácter nacional u otras singularidades muy específicas de carácter organizativo y en relación a la necesaria e imprescindible supramunicipalidad en este ámbito, debieran ser objeto de regulación en este texto, dejando a la legislación fundamentalmente autonómica ese papel?»<sup>9</sup>.

Finalmente, con el Estatuto Básico, de un modelo caracterizado por la especificidad y prevalencia del régimen local sobre la generalidad y subsidiariedad del régimen funcional, habríamos pasado a que la materia «función pública local» quede legalmente anclada en el régimen de la función pública, permitiendo la complementariedad y desarrollo del régimen local. Las consecuencias son trascendentales pues, en

---

8. PAREJO ALFONSO, L., *Límites del desarrollo... cit.*, p. 41: «La integridad del ordenamiento de régimen local podría intentar justificarse también en la peculiaridad misma de la Administración Local, que la hace distinta de las Administraciones de las instancias territoriales superiores del Estado; diferencia que se proyectaría con suficiente intensidad sobre el plano de la función pública. Mientras las segundas Administraciones son clara y totalmente Administraciones burocráticas de base fundacional, la Local se caracterizaría constitucionalmente, en efecto, por ser democrática y responder al fenómeno de la autoadministración. Aún siendo cierta esa peculiaridad, su proyección sobre la función pública no es lo suficientemente intensa y decisiva, sin embargo, como para justificar la interiorización de la regulación de dicha función pública por el régimen local. Una interpretación sistemática del orden constitucional, en el que se hacen presentes valores y principios relativos a la función pública en general capaces de otorgar soporte a la integridad a la integridad del ordenamiento de ésta, conduce desde luego, de nuevo, a la conclusión antes avanzada: la función pública local debe residenciarse en el grupo normativo desarrollado a partir del artículo 149.118.<sup>a</sup> CE, sin perjuicio de que la legislación de régimen local pueda contener normas específicas, que modulen, también en su caso con carácter básico, las reglas generales de aquella».

9. F. CASTILLO BLANCO, «La reforma del empleo público: ¿cabe preguntarnos por otro modelo para el personal al servicio de las Entidades locales?», *Revista de Estudios Locales. La Reforma del Gobierno Local en España*, 2005, p. 147.

primer lugar, el EBEP prima sobre la legislación básica de régimen local. Así, el personal eventual, conforme al EBEP, ya no puede desempeñar funciones directivas, con lo que los preceptos del TRRL que lo preveían así habrían quedado derogados.

Y, en segundo lugar, la funcionalidad de la legislación de régimen local será la de desarrollar y complementar, pero en ningún caso prever regulación diferenciada especial que contradiga la funcionarial estatal o autonómica. Por tanto, el Estado, en sede de legislación básica de régimen local, puede prever desarrollos del estatuto básico funcionarial en razón de las singularidades propias de la Administración local, en particular en cuestiones de organización y estructura del empleo público local, vinculados preferentemente al «estatuto objetivo» de la Función Pública que el EBEP reconduce, en principio, al desarrollo por cada Administración.

## 2. El desarrollo normativo local del Estatuto Básico <sup>10</sup>

Uno de los principios que inspiran el Estatuto Básico del Empleado Público es el de reconocer a las diferentes Administraciones Públicas la máxima capacidad organizativa de su empleo público, capacidad que, en el caso de la Administración Local, se ve reforzada por la autonomía local constitucionalmente garantizada, la cual se despliega más intensamente a través de su potestad de autoorganización. Como señala la propia Exposición de Motivos del EBEP, «la emergencia de las Administraciones autonómicas, que hoy cuentan prácticamente con la mitad de los empleados públicos del país, ha hecho aflorar sus propios problemas y necesidades de gestión de personal. Algo semejante puede decirse de las entidades locales, que presentan por lo demás hondas diferencias entre ellas, en las que el número de empleados ha experimentado también un importante crecimiento. Quiere eso decir que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes».

Este reconocimiento a cada Administración de capacidad organizativa en relación con su propio empleo público hace necesaria una ordenación normativa que, en algunos casos, revestirá forma legislativa pero que, en otros muchos, requerirá únicamente un instrumento reglamentario. De esta manera, la Administración Local podría jurídicamente desarrollar ámbitos determinados del EBEP para posibilitar su aplicación. Esto es especialmente así en todas aquellas remisiones expresas que el EBEP hace a «las Administraciones Públicas» o, incluso, en los llamamientos a los «Gobiernos» respectivos de esas Administraciones Públicas.

---

10. Vid., al respecto, la elaborada argumentación del Capítulo I del *Estudio del Estatuto Básico del Empleado Público*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid 2008.

No obstante, este desarrollo normativo local debe hacerse dentro del marco constitucional de la reserva de Ley que establece el art. 103.3 CE. La jurisprudencia constitucional (SSTC 99/1987, 37/2002 y 1/2003) ha señalado que esta reserva de Ley en la Función Pública comprende el estatuto funcional (derechos y obligaciones, responsabilidad y régimen disciplinario), modos de provisión de puestos de trabajo (delimitación de lo funcional y lo contractual laboral), situaciones administrativas, adquisición y pérdida de la relación de servicio y las condiciones de promoción de la carrera administrativa. Ahora bien, la reserva de ley sólo afecta a algunas partes o instituciones del régimen funcional y, en tales casos, sólo será imprescindible que lleve a cabo la determinación de los elementos esenciales de tales partes o materias, pudiendo remitirse al reglamento, en mayor o menos medida, para su completa regulación.

Por tanto, el hecho de que el régimen estatutario de los funcionarios públicos esté sometido a reserva material de Ley *ex* artículo 103.3 de la Constitución no excluye de por sí la intervención normativa local de carácter reglamentario, pero siempre en desarrollo de la Ley y con pleno respeto a la legislación del Estado (básica) y de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre. Más aún, esta legislación deberá no sólo reconocer sino también permitir que el desarrollo normativo local sea posible, pues la autonomía local y la potestad de autoorganización municipal obligan tanto al Estado como a la Comunidad Autónoma a respetar un cierto margen de configuración de su Función Pública y de opción por sus políticas propias de gestión de personal, no pudiendo ampararse en el ejercicio de la reserva de ley para vaciar la competencia local en relación con su Función Pública.

Todo ello se incardinaría, además, en la opción legislativa del EBEP de reducción de la densidad de lo básico que se justificaría (Exposición de Motivos), entre otros argumentos, en la implantación constitucional de Administraciones Públicas dotadas de autonomía y de Funciones Públicas propias, de donde se derivaría la exigencia de que cada Administración pueda configurar su propia política de personal y su particular modelo de Función Pública. Partiendo, pues, de la idea de que la Función Pública es un elemento vinculado a la organización administrativa y de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, el EBEP pretende dejar un amplio margen de maniobra a aquellas para configurar la estructura y el modelo propio de Función Pública del que se quieren dotar. En definitiva, el EBEP pretendería ampliar el margen de cada Administración Pública para configurar su empleo público al amparo de la potestad de autoorganización de los entes territoriales dotados de autonomía.

En este punto confluyen la premisa de la reserva de Ley y el desarrollo normativo del EBEP. Este desarrollo normativo se deberá hacer por Ley, ya sea del Estado o de la Comunidad Autónoma, pero con pleno respeto de la autonomía local. Y es la autonomía local, actuada a través de la potestad de autoorganización, la que no sólo limita las posibilidades de desarrollo legislativo autonómico o estatal sino que también ampara el desarrollo normativo directo por parte de la Administración Local.



### 2.1. *Reserva de Ley y autonomía local*

En el desarrollo del EBEP en relación con la Función Pública Local juegan un papel decisivo tanto la reserva de ley a la que está sometido, con carácter general, el estatuto funcional como la autonomía local, de la que disfruta la Administración Local. Su relación recíproca determina que se condicionen y limiten mutuamente, pues al carecer la Administración local de potestad legislativa reduce las posibilidades de desarrollo normativo de aquella, de ahí que el propio Estatuto Básico, en su artículo 3, invoque expresamente el respeto a la autonomía local como principio informador del ejercicio de esa potestad legislativa por las Administraciones que sí disponen de ella.

Al someter la materia a reserva de Ley, la propia Constitución pretende que las determinaciones esenciales de la Función Pública se lleven a cabo por Administraciones con potestad legislativa, lo que excluye a las Entidades locales. No obstante, en cumplimiento de la reserva de ley, los legisladores competentes no pueden vulnerar la competencia local sobre Función Pública, inherente a su potestad de autoorganización. Esto tiene una gran trascendencia para la autonomía local, pues obliga al legislador estatal y autonómico a una aproximación restrictiva en el ejercicio de su potestad legislativa a la hora de regular la Función Pública. En efecto, en este ámbito, el cumplimiento de la reserva de ley debería limitarse a la determinación y regulación de los elementos esenciales del régimen jurídico y de las instituciones de la Función Pública Local, pues un ejercicio expansivo de la potestad legislativa en esta materia por parte de las otras Administraciones traería como consecuencia la congelación normativa con rango legislativo de la regulación de la Función Pública Local, vaciando las potestades normativas de los Entes locales en aspectos no esenciales de la Función Pública Local.

De esta manera, la reserva de Ley tendría una eficacia genuina en la Función Pública Local en virtud del principio de autonomía local. Desde una perspectiva negativa, la autonomía local impone restricciones materiales a los Legisladores a la hora de regular la Función Pública local, que deberían limitarse a los elementos esenciales de la Función Pública Local, no siendo libres de extender injustificadamente la regulación legislativa fuera de esos elementos, pues ello negaría las potestades normativas necesarias a las Entidades locales sobre su Función Pública. Y desde una perspectiva positiva, y como consecuencia de lo anterior, la autonomía local en materia de Función Pública local obligaría al legislador a reconocer un mayor margen de actuación al reglamento local, en el bien entendido –claro está– que la reserva de ley se satisface en su estricto alcance por proceder a la regulación de los aspectos esenciales de la Función Pública local, permitiendo la reconocibilidad de sus instituciones y contenidos propios e incluyendo necesariamente sus elementos supramunicipales, de manera que a través de la reserva de ley se establezca en todo caso el «modelo» de Función Pública Local pero se permita la gestión (lo que puede y debe incluir potestad normativa) de las Entidades locales con posibilidad de regulaciones y de políticas de personal propias.

En última instancia, se trata de un problema de proporcionalidad de la extensión de la regulación legislativa de la Función Pública local, pero que es importante tener presente, máxime cuando la incontinencia legislativa del Estado y de las Comunidades Autónomas ha sido una constante como medio de controlar a la Administración Local.

En definitiva, la relación de la reserva de ley con la autonomía local tendería a que el régimen jurídico de la Función Pública Local se llevara a cabo a través de legislación sólo para las determinaciones materiales esenciales del estatuto de la Función Pública Local, dejando al reglamento estatal o autonómico un desarrollo que sólo entraría en juego en defecto de reglamentación local propia dictada al amparo de la potestad de autoorganización local. De esta manera, la reserva de ley no vaciaría las posibilidades de desarrollo normativo que exige la autonomía local y, al mismo tiempo, permitiría una regulación estatal y, sobre todo, autonómica completa (leyes y reglamentos) que ofrecieran un régimen jurídico omnicomprensivo que, en el caso del recogido en reglamentos, permitiría el despliegue de la autonomía local a través de desarrollos normativos propios que posibiliten políticas de personal y opciones de gestión de recursos humanos también propias.

## *2.2. Limitación del legislador autonómico o estatal al desarrollar el EBEP respecto a la Función Pública Local*

Como se ha indicado, el EBEP está intrínsecamente informado por el respeto al principio de autoorganización de las diferentes Administraciones Públicas en que se articula territorialmente el Estado español (art. 137 CE). En el caso de las Comunidades Autónomas, ese respeto se plasma en la reducción de la intensidad de la legislación básica que encarna el propio EBEP, dejando un amplio margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para adoptar tanto modelos propios de Función Pública como Políticas de personal igualmente propias. Por su parte, en el caso de la Administración local, ese respeto a su autoorganización se concreta en la expresa afirmación de que el Legislador (estatal o autonómico) que desarrolle el EBEP para tal Administración deberá hacerlo salvaguardando la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A pesar de la aparente falta de concreción de este principio, la autonomía local se erige en un condicionante infranqueable para el legislador de desarrollo, que deberá justificar en cada caso la necesidad tanto de llevar a cabo una regulación de la Función Pública Local (por ejemplo, por ser necesaria para que el EBEP despliegue su eficacia) como de optar por un determinado modelo.

En lo que respecta a la justificación de la regulación, hay que tener en cuenta que el EBEP, en determinados ámbitos no sólo se remite directamente a «las Administraciones Públicas» sino que también en otros procede ya de por sí a una determinación material suficiente que cumpliría el mandato constitucional de reserva de ley.

En efecto, si el EBEP lleva a cabo una determinación material suficiente de algunas instituciones de la Función Pública, la reserva constitucional de ley ya se vería satisfecha por la propia legislación básica. A partir de esa determinación material suficiente, serán las distintas Administraciones Públicas las que deberán desarrollar directamente el EBEP al amparo de la potestad de autoorganización que se deriva de la autonomía que la Constitución les otorga. La inserción de una norma estatal o autonómica de desarrollo adicional que se interpusiera entre las determinaciones materiales del EBEP y la potestad normativa de autoorganización deberá estar debidamente justificada para respetar la autonomía de las diferentes Administraciones Públicas, pues tales inserciones normativas limitarían las opciones legítimas de modelo propio de Función Pública y de Políticas propias de personal.

En el caso del legislador de desarrollo autonómico, al que estatutariamente correspondería la aprobación de la normativa de Función Pública Local en su demarcación territorial, el respeto de la autonomía local se podría encauzar a través de diferentes posibilidades, entre las que cabría destacar la eventual eficacia supletoria de esa normativa autonómica para el caso de que la Administración local no hubiere llevado a cabo regulaciones propias, al amparo de su potestad de autoorganización, renunciando a la posibilidad de configurar un modelo propio de Función Pública ya sea por imposibilidad, ya por conveniencia.

### *2.3. Amparo de desarrollo directo local del EBEP*

En conexión con lo anterior, ya hemos señalado que el EBEP no sólo reconocería formalmente posibilidades de desarrollo a las Administraciones Públicas (incluida, obviamente, la Local) sino que sustantivamente permitiría que el desarrollo directo se ampare en el cumplimiento de la reserva de Ley por el mismísimo EBEP. En cuanto al reconocimiento formal de posibilidad de desarrollo normativo por las Administraciones Local, hay que remitirse a todas las veces que se recogen las expresiones «las Administraciones Públicas» o, incluso, en los llamamientos a los «Gobiernos» respectivos de esas Administraciones Públicas. Se trata de todos aquellos extremos vinculados a la organización administrativa de la Administración Local.

En lo que respecta al desarrollo directo municipal incluso a falta de esas remisiones expresas, aquel sería posible en la medida en que el EBEP ya lleva a cabo una determinación material suficiente de algunas instituciones del estatuto funcional, por ejemplo, la carrera. Este desarrollo directo del EBEP por la Administración Local se vería reforzado en el caso de aspectos que, además de estar ya regulados suficientemente por el EBEP, se vinculan decisivamente a la organización administrativa y a la estructura objetiva de la Función Pública.

Como se señaló más arriba, la potestad de autoorganización derivada de la autonomía local, unida al cumplimiento de la reserva de Ley del art. 103.3 CE por el propio EBEP, limitan la posibilidad de desarrollo legislativo estatal o autonómico.

### III. FUNCIONARIOS Y LABORALES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL TRAS EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

#### 1. Funciones públicas locales

Una de las novedades más relevantes del Estatuto Básico es la definición sustantiva de los funcionarios o, al menos, de una parte de ellos a través de la técnica de la identificación de unas funciones públicas materiales que sólo podrían ser ejercidas por funcionarios<sup>11</sup>. En efecto, de forma reduccionista, pues no se aplica a todos los funcionarios, el Estatuto Básico del Empleado Público caracteriza sustantivamente unas funciones que necesariamente deben ser desempeñadas por funcionarios: *«funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas»* (art. 9.2 EBEP). Obsérvese que el funcionario no se limita a esas funciones, aunque el Estatuto sí que posibilita que dicha reserva sea tanto de las funciones a los funcionarios como de los funcionarios a tales funciones, pues en ningún otro lugar del Estatuto se realiza una operación semejante para el personal laboral. Es decir, el Estatuto sí ha querido identificar aquellas funciones que necesariamente deben ser atribuidas a puestos ocupados por funcionarios, pero no ha intentado siquiera extraer la consecuencia de la opción constitucional por la regla general del funcionariado frente a la excepción particular del laboral, cosa que probablemente sí debería haber abordado pues no en vano tal delimitación sí tiene un carácter estructural propio de regulación por legislación básica. Esta tarea, por tanto, queda remitida al «legislador de desarrollo» del Estatuto (Estado o Comunidades Autónomas, según su ámbito propio) quien sí tendrá que delimitar para que está cada categoría de personal, sobre la base de la regulación constitucional y de la STC 99/87. No sería teóricamente posible que el legislador estatal o autonómico constriniese el concepto de funcionario a esas funciones explícitamente reservadas por el Estatuto básico a los funcionarios de carrera, cosa que podría propiciar la técnica legislativa de especificar un núcleo esencial funcional, cuando éste es el régimen general, en lugar de especificar la excepción al régimen general (lo laboral).

La cuestión presenta peculiaridades propias en el ámbito local, precisamente por la regulación del Estatuto Básico. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que éste prevé que la legislación pueda desarrollar la cláusula de reserva del artículo 9.2, con lo que el Estado (en su legislación básica) o las Comunidades Autónomas (en su legislación de desarrollo de aquella) podrán interpretar lo que sean, en la Administración Local, esas funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio

---

11. Vid. J. CANTERO MARTÍNEZ, «Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas» en L. ORTEGA (dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos, 2007, pp. 79-89.

de las potestades públicas o en la salvaguardia de intereses generales locales. En realidad, sorprende este escalón legislativo que se interpone entre la cláusula de reserva del artículo 9.2 y su aplicación singular, pues los conceptos jurídicos indeterminados recogidos en dicha cláusula permiten a las distintas Administraciones, incluida la local, la identificación de los puestos de trabajo que puedan someterse a la misma. Más aún, será la Administración Local, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, la que deba proceder a tal clasificación y previsión en los instrumentos de ordenación de los puestos de trabajo y el mero hecho de dictar una ley, estatal o autonómica, que limite la autonomía local para interpretar y aplicar directamente el artículo 9.2 podría suponer una vulneración de dicha autonomía, por lo que el Legislador que desarrolle ese artículo 9.2 para la Administración local no puede anular la competencia que a tal efecto ostenta aquella.

La situación se complica aún más cuando nos encontramos en el propio Estatuto Básico un desarrollo del artículo 9.2 para la Administración Local. Se trata, por tanto, de legislación básica de Función Pública, que vincula directamente a aquella y que limita, en consecuencia, las posibilidades legislativas de las Comunidades Autónomas en este punto. Nos referimos a la Disposición Adicional Segunda del EBEP, cuyo apartado primero lleva precisamente por título *«Funciones públicas en las Corporaciones Locales»*. Su tenor literal es aparentemente similar al de la cláusula general del 9.2 [*«Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería»*], pero en realidad es mucho más limitado. Incluso si tenemos en cuenta las funciones que, a continuación y de entre aquellas, se reservan a su vez a los funcionarios con habilitación de carácter estatal (calificadas como «funciones públicas necesarias»), nos encontramos que las funciones públicas locales reservadas, con carácter general, a los funcionarios locales se reducen a las que impliquen ejercicio de autoridad. Quedaría, pues, fuera de la definición y de la comparación con la cláusula general del 9.2 EBEP, no ya el criterio cercano, pero no idéntico, de la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas sino también el más amplio de la salvaguardia de los intereses generales de la Administración Local.

Sorprende, pues, esta cláusula de reserva de funciones locales a los funcionarios, por lo reducido de su alcance. De ahí que sea ineludible su estudio tanto por su relación con la cláusula general del 9.2 del EBEP como por su virtualidad institucional.

Lo primero que hay que destacar de la «cláusula de reserva de funciones públicas locales» es que ha desaparecido de la misma el inciso final de su precedente, el ahora derogado art. 92.2 de la LBRL, que se refería también a *«aquellas funciones que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función»*. Precisamente esta cláusula articulaba la opción preferencial por el personal funcionario. Así lo entendió la STC 37/2002, de 14 de febrero al señalar que, aunque el artículo 92.2 LBRL no especi-

caba las funciones que debían ser desempeñadas por personal funcionario, sí recogía los principios que debían inspirar, en su desarrollo, la concreción de las funciones que debían ser desempeñadas por funcionarios públicos: objetividad, imparcialidad e independencia. *Sensu contrario*, sólo aquellos puestos que no requiriesen el respeto de esos principios podían ser provistos por personal contratado, tras la debida motivación exigida a toda excepción a una regla general. En suma, el personal contratado no podía ocupar aquellos puestos de trabajo que implicasen el ejercicio de funciones cuyo desempeño requiriese objetividad, imparcialidad e independencia.

En este sentido, resulta ilustrativa la STS 19 octubre 2005, que, en aplicación de esta doctrina, terminó por concluir, en primer lugar, que aquellos puestos de trabajo cuyas funciones o cometidos exterioricen una actividad de la Administración que tenga una directa trascendencia para la situación jurídica de otros sujetos de derecho (ajenos o no a su organización) y en la que por ello sean relevantes esas notas de objetividad, imparcialidad e independencia, habrán de ser necesariamente encomendados a personal funcional. En segundo lugar, el Tribunal Supremo señala que corresponde a la Administración la carga de demostrar que en las funciones de un determinado puesto resultan indiferentes esas notas de objetividad, imparcialidad e independencia. Y en tercer y último lugar, como consecuencia de todo lo anterior, la validez de los puestos de trabajo laborales estará condicionada inexcusablemente a que, en el acto que los haya creado con ese expreso carácter contractual y no estatutario, esté bien visible y justificado que los cometidos y funciones profesionales asignados a los titulares de tales puestos, por sus especiales características, hacen indiferente esos principios o criterios. Tras el EBEP este inciso final que recogía esos principios generales de objetividad, imparcialidad e independencia de las funciones públicas ha desaparecido formalmente de la legislación básica de régimen local, haciendo difícil conciliar la opción constitucional por el régimen funcional con la normativa de Función Pública Local.

En cambio, el Informe del Comité de Expertos realizó ya una interpretación voluntarista de la STC 37/2002, considerando que en ella se «ha relajado o relativizado» la doctrina de la STC 99/1987 de la opción preferencial por el régimen funcional en la Función Pública<sup>12</sup>. Más aún, tanto el Informe (explícitamente) como el Estatuto Básico (por omisión en su articulado) parecen propugnar una relectura de esta sentencia del Tribunal Constitucional, rebajando o vaciando la opción constitucional por el régimen funcional, en particular en el ámbito local.

---

12. Compartimos la opinión de X. BOLTAINA BOSCH, «Clases de personal» en S. DEL REY GUANTER (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley, 2008, p. 197: «la mencionada sentencia resolvía la constitucionalidad del art. 92.2 de la LBRL y en modo alguno creemos que flexibilice el que ha sido el criterio permanente del Alta Tribunal, cual es que la CE ha hecho una opción genérica a favor del personal funcionario como fórmula habitual y ordinaria de empleo público».

En segundo lugar, destaca el proceso de reducción de las funciones públicas que se reservan a los funcionarios locales. No se entiende por qué el elenco potencial de las funciones públicas reservadas a funcionarios en el resto de Administraciones Públicas es más generoso que el de la Administración Local. Si la Administración autonómica puede reservar a funcionarios puestos para salvaguardar sus intereses generales, un Municipio debería estar en condiciones de hacer lo mismo. La limitación de la autonomía local en este punto no se comprende ni se justifica. Parece, en todo caso, que la intencionalidad explicitada en la Disposición Adicional Segunda es constreñir a los funcionarios locales a las funciones de autoridad, posibilitando una dinámica hermenéutica perversa de reducir la Función Pública Local a las funciones públicas de dicha Disposición.

Otra posible interpretación de la «cláusula de reserva local» de la Disposición Adicional Segunda es que su finalidad es explicitar, sin desplazar, la «cláusula de reserva general» del artículo 9.2. Aquella constituiría una interpretación auténtica y complementaria, pero no excluyente, de la segunda. De tal manera que una Administración Local también podría invocar los criterios de participación en el ejercicio de funciones públicas y de salvaguardia de sus intereses generales para, singularmente, reservar los puestos a funcionarios. Entender que la Disposición Adicional 2.<sup>a</sup> concreta para la Administración Local el artículo 9.2 del EBEP, ejemplificando, sin agotar, algunas funciones públicas que necesariamente han de ser desempeñadas por funcionarios nos parece la interpretación más acorde con la opción constitucional preferencial por el régimen funcionarial. Lo contrario podría conducir a hacer el régimen funcionarial excepcional en la Función Pública Local.

## **2. La delimitación de los ámbitos funcionarial y laboral en la Función Pública Local**

En realidad, todo el problema reside en entender que es la Disposición Adicional 2.<sup>a</sup>, ya como interpretación, ya como concreción del artículo 9.2 EBEP, quien delimita los ámbitos funcionarial y laboral en la Función Pública Local. Ya hemos indicado que ambos preceptos vienen a identificar unas funciones que necesariamente han de ser desempeñados por funcionarios, pero no pretende constreñir a los funcionarios a esas funciones. Podrá haber funcionarios que no ejerzan esas funciones. Más aún, los puestos que supongan el ejercicio de funciones o potestades públicas no será lo habitual en la Función Pública, pues el régimen funcionarial en cuanto tal no se justifica por tales funciones o potestades ni, en el ámbito local, por el ejercicio de autoridad. Pero en modo alguno, ni la cláusula general de reserva del art. 9.2 ni la cláusula local de la Disposición Adicional 2.<sup>a</sup> pretenden llevar a cabo el deslinde del campo laboral frente al funcionarial.

Luego si ni el artículo 9.2 EBEP, con carácter general, ni la DA 2.<sup>a</sup>, con carácter particular para la Administración Local, realizan la operación de delimitar los ámbitos

propios del personal funcionario y del personal laboral, otras leyes —pues la materia está sometida a reserva de ley— deberán hacer tal cosa. Para ello, la Legislación deberá tener en cuenta dos límites, uno legal, el otro constitucional. El límite legal lo constituyen los preceptos básicos en que se recogen las cláusulas de reserva funcional (art. 9.2 y DA 2.<sup>a</sup> del EBEP); evidentemente, en la medida en que este núcleo sea más o menos amplio en la Administración Local (art. 9.2 o DA 2.<sup>a</sup>, respectivamente), el ámbito laboral podrá ser más extenso en detrimento del funcional. Y el límite constitucional viene dado por la opción preferencial que la Constitución sigue dando en la Función Pública a los funcionarios sobre los laborales, tal y como ha reiterado la jurisprudencia constitucional.

Esta doctrina constitucional sigue plenamente vigente, por mucho que interpretaciones artificiosas o voluntaristas propugnen una relectura de la STC 99/1987 o sigan encomiando las bondades del vínculo laboral para solucionar los males de las Administraciones Públicas en el siglo XXI, lo cual está lejos de constituir un axioma apodíctico, como demuestran las dificultades a las que se enfrentan los gestores de personal o la irracionalidad administrativa de diferenciar la naturaleza de los puestos en ocasiones por motivos puramente presupuestarios. Sea como fuere, de la Constitución se desprende la necesidad de la existencia de personal funcionario en las Administraciones Públicas, así como la posible inexistencia o acotación del personal laboral, como muestra algún ejemplo autonómico o municipal. Por tanto, si la regla general es el régimen funcional, lo excepcional será el régimen laboral cuya previsión, consecuentemente, deberá ser expresamente prevista como derogación a la regla general. Por todo ello, se entiende que las cláusulas de reserva de funciones en modo alguno tengan ni la eficacia ni la intencionalidad de delimitar los ámbitos funcional y laboral, sin perjuicio de que limiten y condicionen las leyes que realicen tal deslinde.

Para los fines de la delimitación de los ámbitos funcional y laboral habrá que atenerse, en primer lugar, a la legislación del Estado, pues el artículo 3.1 EBEP se remite ante todo a la legislación estatal. Pero esta preferencia aplicativa habría que otorgársela exclusivamente a la legislación básica, primero de Función Pública (el EBEP, que hemos visto que no añade nada en este punto), después de Administración Local. En relación a este último punto, ni la vigente LBRL ni el TRRL aportan claridad al respecto, pues la única previsión de la primera Ley era el ahora derogado art. 92.2, que no llega a ser reemplazado en todos sus aspectos por la nueva DA 2.<sup>a</sup>, mientras que el TRRL procede, en una disposición eminentemente estructuradora y genérica, a indicar que «los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios Técnicos, de Gestión, Administrativos o Auxiliares de Administración General»<sup>13</sup>.

---

13. Art. 167 TRRL (según redacción de la Ley 53/2002, que además le atribuye expresamente carácter básico): «Pertenece a la Subescala Técnica de Administración General, los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. / Pertenece a



De hecho, la jurisprudencia recurría supletoriamente a la legislación de Función Pública del Estado, en concreto al artículo 15 de la LMRFP, para la delimitación de los ámbitos funcionarial y laboral en la Administración Local. Así, según la STS de 12 de febrero de 2007: «el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, fue promulgado cuando todavía regía la redacción original del artículo 15 de la Ley 30/1984. Sabemos que este último precepto hubo de ser modificado, por exigencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, mediante la Ley 23/1988, de 28 de julio, pasando a establecer con carácter general que los puestos de trabajo de la Administración del Estado serán desempeñados por funcionarios públicos. No se llevó a cabo entonces la correlativa reforma del artículo 92.2 de la Ley 7/1985, pero entendemos que, por existir identidad de razón, la doctrina contenida en la STC 99/1987, que inspiró la reforma del artículo 15 la Ley 30/1984, es plenamente trasladable al ámbito de la Administración Local. Y, en fin, esa traslación de la normativa referida a la Administración del Estado al ámbito local encuentra expreso respaldo en el artículo 1.5 de la Ley 30/1984 así como en el artículo 92.1 de la propia Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. En consecuencia, la reserva de plazas a personal funcionario se había producido por ministerio de la ley aunque el Ayuntamiento no hubiese adoptado formalmente acuerdo alguno en ese sentido»<sup>14</sup>.

Tras el EBEP, no obstante, parece que, antes de acudir a la supletoriedad de la ley estatal, será necesario atenerse a las previsiones de la legislación autonómica, primero de Función Pública, después de Administración Local. El proceso de interiorización de la Administración Local en las Comunidades Autónomas, acometido explícitamente por algunos Estatutos de Autonomía e implícitamente por el propio Estatuto Básico, conduciría a que lo no previsto en la legislación básica estatal deberá ser regulado por la legislación autonómica. En especial, el desarrollo legislativo del EBEP para la Administración Local, que deberá ser llevado a cabo por la Comunidad Autónoma competente y, en defecto de legislación autonómica específica que identifique en la

---

a la Subescala de Gestión de Administración General los funcionarios que realicen tareas de apoyo a las funciones de nivel superior. / Pertenecerán a la Subescala Administrativa de Administración General, los funcionarios que realicen tareas administrativas, normalmente de trámite y colaboración. / Pertenecerán a la Subescala Auxiliar de Administración General, los funcionarios que realicen tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares. / Pertenecerán a la Subescala de Subalternos de Administración General, los funcionarios que realicen tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de conserje, ujier, portero u otras análogas en edificios y servicios de la corporación». Se trata, como se ve, de una norma encaminada más bien a la organización en las Subescalas correspondientes de los puestos de trabajo según sus funciones, sin que ello pretenda *ex lege* la reserva funcionarial de esas funciones.

14. Aplica la misma doctrina, por expresa referencia a la Sentencia citada, la STS de 1 de septiembre de 2007.

Administración Local los puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral, habría que acudir a la legislación autonómica general de Función Pública.

En todo caso, la concreción y singularización de los puestos que pueden ser ocupados por personal laboral deberá ser realizada por la propia Administración Local, a través de los instrumentos específicos de ordenación y estructuración de la Función Pública. Respetando, obviamente, el marco normativo que viene dado por la legislación básica del Estado, por la legislación autonómica y, en último lugar, por la legislación supletoria del Estado.

### **3. El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal**

La nueva y trascendental regulación que de los antes conocidos como funcionarios con habilitación de carácter nacional hace el Estatuto Básico del Empleado Público exige un tratamiento en mayor profundidad que el que permiten estas páginas, si bien resulta imprescindible exponer algunas de las novedades que introduce el citado Estatuto, así como entender el origen de las mismas. Como ya se explicó, la regulación de este singular Cuerpo se ha abordado tradicionalmente en sede de legislación básica de régimen local, y así lo asumieron tanto los Borradores de Reforma del Gobierno Local como los documentos de trabajo para la elaboración de un Anteproyecto de Ley Básica de Gobierno y Administración Local. El bloqueo de esta vía de reforma de la legislación básica de régimen local propició que se recuperase la regulación de los funcionarios de habilitación nacional durante la tramitación parlamentaria de la reforma de la legislación básica funcional, lo que explica el sentido de la reforma experimentada por aquellos como fruto de una negociación parlamentaria con grupos más proclives a los intereses autonómicos que a los nacionales o, *rectius*, estatales, según figura ahora en la nueva denominación de este Cuerpo: funcionarios con habilitación de carácter estatal.

La razón de ser de esta Escala de funcionarios sigue siendo la del ejercicio de unas funciones públicas que continúan calificándose como necesarias en las Corporaciones Locales y que el propio Estatuto Básico no sólo concreta sino que, en consecuencia, también adscribe a estos funcionarios. Tanto su concreción como su adscripción corporativa se justifican para garantizar «el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico»<sup>15</sup>. Estas funciones son, por un lado, la de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo (correspondiente a la subescala de secretaría) y, por otro, la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de

---

15. STC 214/1989, de 21 de diciembre.

contabilidad tesorería y recaudación (correspondiente a la subescala de intervención-tesorería); sendos conjuntos de funciones pueden igualmente corresponder a la subescala de secretaría-intervención, salvo la función de tesorería que es privativa de la subescala de intervención-tesorería.

La característica fundamental del nuevo sistema de habilitación es su regulación básicamente estatal y su gestión eminentemente autonómica, aunque la simplicidad de tal explicación no puede olvidar que el Estado mantiene puntuales competencias de gestión y que a las Comunidades Autónomas se reconoce indirectamente un papel también regulador.

En lo que respecta al régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, es evidente que se integra principalmente por la propia Disposición Adicional Segunda del EBEP, lo que no excluye que la legislación básica estatal sobre esta Escala se agote en ella, pudiendo la relativa al régimen local complementar —sin contradecir— las regulaciones del EBEP. En este contexto, se entiende la importancia de residenciar en la legislación básica funcional una agrupación que tendría mayor sentido en la normativa de régimen local. Además de esta legislación básica estatal, el apartado 7 de la Disposición Adicional Segunda concluye que estos funcionarios *«se regirán por los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios aplicables en su correspondiente Comunidad Autónoma, respetando lo establecido en esta Ley»*.

En el plano de la gestión de esta Escala, el Estatuto Básico la hace autonómica como regla y estatal como excepción. Las competencias autonómicas de gestión se concretarían, principalmente, en la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia de creación, clasificación y supresión de los puestos de trabajo, así como de convocatoria y selección de los funcionarios con habilitación de carácter estatal. Como certeramente señala PALOMAR OLMEDA, «la liberalización de la Oferta de Empleo Público y la posibilidad, por tanto, de que cada Comunidad Autónoma asuma las decisiones en materia de reclutamiento y provisión de los puestos de trabajo de habilitación estatal les enfrenta a éstas con la financiación de las mismas y, por tanto, la responsabilidad última del funcionamiento local. Aquí sí que se produce un cambio radical en la conformación de esta función pública que realmente se sitúa en el plano Autonómico cuando tradicional se situaba en el Estatal»<sup>16</sup>.

Además de fijar los títulos académicos requeridos y los programas mínimos, el Estado procede a la acreditación estatal de las habilitaciones y nombramientos obtenidos autonómicamente. La habilitación se erige así en un título subjetivo otorgado por la Comunidad Autónoma y reconocido por el Estado que legitima para participar en

---

16. A. PALOMAR OLMEDA, *Funcionarios con habilitación de carácter estatal (Disposición Adicional Segunda)* en S. DEL REY GUANTER (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley, 2008, p. 961.

cualquier concurso convocado para la provisión de cualquier puesto en cualquier Entidad Local.

Igualmente fundamental es la regulación de la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal. Aquí también se observa la importancia que asumen las Comunidades Autónomas, con una competencia que se califica como supletoria para el Estado. El sistema de provisión que se considera «normal» es el del concurso, manteniéndose la posibilidad de la libre designación para los municipios de gran población (incluidos Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares)<sup>17</sup>. El EBEP establece la tipología de méritos a considerar en el concurso (generales; especialidades de organización territorial autonómica y Derecho propio de la misma; conocimiento de lengua oficial autonómica; méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto), pero serán las Comunidades Autónomas las que en su ámbito territorial regulen las bases comunes del concurso y, lo que es igualmente importante, «el porcentaje de puntuación que corresponda a cada uno de los méritos enumerados anteriormente» (DA 2.ª, núm. 5.1 EBEP). Al Estado le queda un concurso unitario supletorio, donde sólo se excluyen de ponderación los méritos relativos a las características del puesto.

Las conclusiones y explicaciones de PARADA parecen convincentes cuando señala que «el Estatuto Básico del Empleo Público ha desapoderado prácticamente al Estado de su responsabilidad en la selección, formación, disciplina, retribuciones y demás extremos del régimen jurídico de los funcionarios locales. A este extremo se ha llegado después de una lucha competencial entre los tres niveles de administración territorial que pugnan por controlar estos colectivos: el propio Estado, que engendró estos cuerpos y los ha venido administrando desde su mismo origen y, hay que reconocerlo, con notable éxito; las propias corporaciones locales cuyas tendencias «soberanistas» chocan con un personal que, precisamente por estar dotado de un *status*, en cierto modo de independencia frente a las mismas, puede ejercer con mayo libertad que los simples funcionarios locales la función de control de legalidad e intervención económica; y, en fin, las Comunidades Autónomas empeñadas en sustituir al Estado tanto en

---

17. Merece la pena traer aquí a colación el juicio que se ha vertido sobre esta técnica de provisión en el caso de los funcionarios con habilitación estatal: «el sistema de libre designación supone la pérdida de la independencia funcional y *de jacto* implica la transformación de estos funcionarios en una administración gubernativa, de apoyo a las políticas emprendidas por la mayoría de la Corporación. Además, aunque los puestos queden limitados a un número determinado, en la medida en que tales puestos se corresponden con el vértice de la pirámide de la carrera administrativa de estos funcionarios, se induce la tensión entre una mayor o menor actitud de colaboración con la representación política del Municipio y una mayor probabilidad de ser elegido en un futuro para uno de los puestos reservados a la libre designación»: L. ORTEGA ÁLVAREZ, «La incidencia del desarrollo del Estado autonómico sobre la concepción del sistema de la habilitación nacional de funcionarios locales», *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, p. 312.

la misión de seleccionar los integrantes de estos cuerpos en la gestión de las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo»<sup>18</sup>.

#### IV. PREVISIONES ESPECÍFICAS SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL EN EL EBEP

Como ya se indicó anteriormente, el Estatuto Básico del Empleado Público apenas sí recoge algunas previsiones específicas sobre la singularidad de la Administración Local en relación con su Función Pública. Aunque no resulten de gran trascendencia para la posible configuración de un modelo propio, suponen un intento de acomodar instituciones o técnicas generales al ámbito local. Veamos, pues, esas menciones en el texto del Estatuto Básico.

Prescindiendo del ya analizado apartado primero del artículo 3, en el que se establece el régimen jurídico del personal funcionario de las Entidades Locales, este mismo precepto recoge, en su apartado segundo, el caso de los Cuerpos de *Policía Local*. Sistemáticamente, bien habría merecido que su tratamiento se hubiese llevado a cabo en el artículo siguiente –personal con legislación específica propia–. Sustantivamente, el precepto viene a señalar, con cierta confusión, el régimen jurídico de la Policía Local: el propio Estatuto Básico y la Legislación de las Comunidades Autónomas, excepto lo que se les aplique de la legislación específica propia constituida por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>19</sup>.

Mayor relevancia presentan las reglas especiales en materia de *negociación colectiva*. El Informe del Comité de Expertos ya llamó la atención sobre los problemas que la misma presentaba en el ámbito de la Administración Local, «ya que en muchos pequeños municipios la negociación colectiva no existe y en otros parece conveniente llevar a cabo una negociación en ámbitos supramunicipales, para homogeneizar las condiciones de empleo del personal y facilitar un procedimiento de negociación más objetivo y riguroso», para lo cual planteaba sin ambages «reconocer la legitimación negocial de

---

18. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 19.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 444. Igualmente crítico se muestra SÁNCHEZ MORÓN: «Todas estas reformas de unos cuerpos que nacieron para controlar desde dentro la legalidad de la actuación de los electos locales no benefician precisamente el ejercicio independiente, responsable y eficaz de esa labor. Situación que sólo se explica por el predominio de los intereses de los partidos políticos y sus bases locales y que reduce las garantías de control de unas entidades locales que, en el momento presente, no están sobradas de controles de legalidad precisamente»: M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la Función Pública*, 5.ª ed., Madrid, Tecnos, 2008, p. 76.

19. Sobre la Policía Local, *vid.*, J.C. ALLI TURRILLAS, «La competencia local en materia de seguridad» en R. PARADA y C. FERNÁNDEZ (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 469-507.

las asociaciones de municipios, así como la de entes locales intermedios, de creación legal o de base asociativa, tales como mancomunidades de municipios, comarcas, áreas metropolitanas y otras agrupaciones de municipios legalmente previstas, así como que la negociación colectiva pueda realizarse en un marco provincial por las Diputaciones Provinciales o Forales o, en su caso, la Comunidad Autónoma. En este caso, la legitimación negocial por parte de las asociaciones de municipios o entidades supramunicipales correspondientes se ejercitaría sobre la base de una adhesión previa por parte de las Entidades Locales interesadas, que asumirían, asimismo, el compromiso de presentar el documento acordado ante el órgano propio competente (normalmente, el Pleno) para su eventual ratificación. Y junto a ello, también cabría la posterior adhesión por parte de las Entidades Locales que, por cualquier motivo, no se hubieran adherido con carácter previo al inicio de la correspondiente negociación. En este último caso, el resultado de la negociación podría ser asumido por el Pleno de cada Entidad Local, sin que previamente debiera constituirse una Mesa General de negociación en ella» (n. 83).

Tal recomendación ha sido recogida por el artículo 34.2 del EBEP, que «reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal. A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente. Asimismo, una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los Acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, o a los Acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal»<sup>20</sup>.

En el ámbito de la planificación de los recursos humanos, el Estatuto Básico impone un deber de cooperación a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas respecto a aquellas Entidades Locales que no cuenten con la suficiente capacidad financiera o técnica para constituir sus Registros de Personal y para llevar a cabo lo que se denomina «gestión integrada de recursos humanos» (art. 71 con la finalidad de conseguir la cooperación en la gestión del empleo público entre las diferentes Administraciones Públicas. Una de las concreciones de esta gestión integrada vendría dada por el objetivo de la movilidad voluntaria entre Administraciones, como medio para conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos humanos. Esta movilidad parece hoy en día una quimera, máxime con la fragmentación jurídica que el Estatuto Básico propicia, aunque éste pretende encontrar soluciones en el plano de la gestión a través de instrumentos de colaboración y, muy especialmente, de Convenios de Conferencia Sectorial (art. 84 EBEP), Conferencia Sectorial de Administración Pública donde institucionalmente están presentes las Entidades Locales a través de

---

20. *Vid.*, al respecto, J. MAURI MAJÓS, «Las relaciones colectivas en el empleo público local», en A. PALOMAR OLMEDA (coord.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local*, CEMCI, Granada, 2007, pp. 686-689.

representantes designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (art. 100.1 EBEP)<sup>21</sup>.

## V. CONSECUENCIAS DE LA REGULACIÓN GENERAL DEL EBEP SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

Aunque no se trate de previsiones específicas sobre la Función Pública Local, la regulación del EBEP sí que incide sobre el régimen jurídico de aquella, en particular en aspectos tan destacables como el desempeño de las funciones directivas en las Entidades Locales, las posibilidades de carrera o la composición de los órganos de selección. No se trata de analizar en profundidad tales aspectos, sino de destacar las potencialidades o problemáticas que los mismos ofrecen a la Función Pública Local.

### 1. Funciones directivas<sup>22</sup>

La función directiva en la Administración Local plantea una problemática tradicional a su Función Pública. En primer lugar, su relativa innecesariedad, salvo en Entidades locales de gran dimensión<sup>23</sup>. En segundo lugar, su tradicional asignación a los funcionarios con habilitación nacional o estatal. En tercer lugar, el nombramiento de personal eventual para el ejercicio de funciones directivas en las Entidades locales.

Esta última realidad —el nombramiento de personal eventual para el ejercicio de funciones directivas— proliferó en la Administración Local al amparo de lo previsto en el artículo 176.3 TRRL, según el cual «podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección». Ahora el EBEP cierra esta posibilidad, al definir este personal como aquel que «sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial» (art. 12.1 EBEP), pues la lógica interna

---

21. Que, igualmente y por el mismo mecanismo de designación, están presentes en la Comisión de Coordinación del Empleo Público, creada por el Estatuto Básico como órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública (art. 100.2 EBEP).

22. Ineludibles los múltiples estudios que a la materia ha dedicado R. JIMÉNEZ ASENSIO: *Directivos públicos*, Oñate, IVAP, 2006 o *Los directivos públicos en El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración local*, Gijón, Trea, 2008, pp. 37-85.

23. Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, n. 10. Para las Entidades Locales de una cierta dimensión, la legislación ha previsto soluciones particulares: Ley 57/2003, para los municipios de gran población o la Ley 22/2006, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

del Estatuto Básico se basa en que las funciones directivas en la Función Pública deben ser desempeñadas exclusivamente por el personal directivo.

Se trata de otra de las pretendidas innovaciones trascendentales del EBEP: la implantación del personal directivo en nuestras Administraciones Públicas, como «factor decisivo de modernización administrativa» en la medida en que «su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos» (Exposición de Motivos). La tramitación parlamentaria del Estatuto Básico no sólo eliminó la reserva de Ley sobre esta figura sino que también la dejó de clasificar como una clase de personal específica. De lo poco que ha quedado en el EBEP se pueden destacar los siguientes trazos. En primer lugar, los «directivos» ejercen «funciones directivas profesionales» (que deberán ser definidas como tales por cada Administración). En segundo lugar, los puestos directivos pueden ser ocupados tanto por funcionarios como por laborales (salvo aquellas funciones directivas que impliquen el ejercicio de funciones públicas o que afecten a la salvaguarda de los intereses generales de Estado y Administraciones Públicas, en cuyo caso sólo podrán ser ocupadas por funcionarios.). En tercer lugar, si el personal directivo es un contratado laboral, éste se someterán entonces a la relación laboral de carácter especial de alta dirección; en el caso de los funcionarios, éstos podrán ocupar los puestos directivos conforme al sistema general de provisión, aunque lo normal será que se trate de puestos de libre designación; por lo demás, la referencia a «funciones directivas profesionales» parece indicar que se pretende excluir al personal eventual, si bien este extremo no se especifica. En cuarto lugar y en lo relativo a los requisitos para ser directivo, se mencionan principios para su designación (mérito y capacidad), así como criterios (idoneidad) y un procedimiento que garantice la publicidad y concurrencia. En quinto lugar, este personal estará sujeto a evaluación con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. En quinto lugar, el EBEP deja fuera de la negociación colectiva las condiciones de empleo del personal directivo.

Esta es la legislación básica de Función Pública, que deja mucho margen de regulación a las Administraciones Públicas tanto para su implantación como para su regulación. En este sentido, sería deseable que el legislador básico de régimen local estableciese un desarrollo de esta figura, por la conexión estructural de su estatuto y funcionalidad en el seno de la Administración Local.

## **2. La carrera horizontal**

Una de las peculiaridades singulares de la Función Pública Local es que, en muchas ocasiones, por razón de su tamaño sea difícil organizar y aplicar una carrera basada en la progresiva ocupación de puestos. De ahí que, con razón, se haya podido decir que



«el sistema de función pública local es más de empleo que de carrera»<sup>24</sup>. Desde esta perspectiva, se entiende la potencialidad que presenta una de las grandes innovaciones del EBEP para la Función Pública Local, cual es la modalidad de carrera horizontal. Es por ello que nos detendremos ahora en ella, pues las Administraciones Locales, en el marco de la legislación básica estatal y de desarrollo autonómica correspondiente, podrán decidir implantar esta modalidad de carrera.

Para organizar e implantar la carrera horizontal, el EBEP distingue dos aspectos esenciales: un elemento estructural subjetivo y una progresión basada en la valoración de méritos del funcionario. El elemento estructural subjetivo es la base de la carrera horizontal, porque ésta se desliga por completo del puesto de trabajo que se desempeña, el cual no cambia en esta modalidad. El EBEP prevé la articulación de un sistema de elementos subjetivos (grados, categorías, escalones, etc.) que, por un lado, sustenten ascensos consecutivos y, por otro, tengan asignadas unas remuneraciones determinadas. Se constituye así un conjunto de elementos subjetivos, ordenados o jerarquizados de menor a mayor, donde el funcionario progresa sin cambiar de puesto de trabajo. Tan importante es este último extremo (el funcionario progresa subjetivamente pero no objetivamente al no cambiar de puesto de trabajo) como el carácter retributivo del elemento subjetivo. Éste, en efecto y en última instancia, reduciría su virtualidad a las remuneraciones que cada grado, categoría o escalón tiene asignado. La progresión, es pues, en las remuneraciones a través de aquellos elementos.

Esta dimensión retributiva conecta la carrera horizontal con la perspectiva presupuestaria de la Función Pública, lo que en última instancia viene a limitar las posibilidades individuales de carrera, que se verán condicionadas a la existencia de dotaciones que lo permitan. Más aún, el presupuesto disponible y destinado expresamente a la carrera horizontal limitará el número de carreras horizontales que se podrán producir en cada ejercicio presupuestario, independientemente de los méritos que el funcionario pueda presentar y de la valoración que de ellos hagan los órganos administrativos encargados de gestionar la carrera horizontal. Habrá, pues, que establecer una suerte de «cupo» de carreras horizontales en cada Administración según la dotación presupuestaria que a tal fin se afecte. El EBEP no permite carrera horizontal sin la correspondiente mejora retributiva, por lo que la posibilidad presupuestaria de esta mejora se erige en requisito indispensable para el ascenso en la estructura subjetiva. La coordinación de ambos aspectos en cada Administración obliga a que éstas prevean, en su pre-

---

24. M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la Función Pública*, 5.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid 2008, p. 77. Según el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, «debe tenerse en cuenta que en no pocas organizaciones una carrera basada en el puesto de trabajo es materialmente imposible, ya que no existen en ella puestos o puestos suficientes que permitan la progresión. Así sucede en la inmensa mayoría de la Entidades Locales. La consecuencia suele ser, entonces, la acomodación más o menos rutinaria al único puesto que el funcionario puede ocupar o la búsqueda de oportunidades en otras Administraciones más extensas o en la empresa privada».

supuesto anual, las partidas afectadas a la modalidad de carrera horizontal que hayan implantado.

Pero en la carrera horizontal, además de la progresión en esos elementos subjetivos y de su contenido estrictamente retributivo, también es fundamental establecer los criterios para que se produzca dicha progresión. A tal fin, el proyecto de Ley vinculaba la carrera horizontal «al desarrollo de las competencias del puesto de trabajo y al rendimiento, evaluado y acreditado», pero este inciso ha desaparecido y la redacción final del EBEP señala que se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional del funcionario, la calidad de sus trabajos, los conocimientos adquiridos, el resultado de las evaluaciones del desempeño de las que haya sido objeto y, por último y eventualmente, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida [arts. 17.b) y 20.2 EBEP].

La decisión administrativa en que se concrete cada valoración deberá producirse, evidentemente, como consecuencia de un procedimiento administrativo que la Legislación o la Administración deberá regular. Se tratará, además, de un procedimiento administrativo iniciado a solicitud del interesado, pues la carrera horizontal es voluntaria, no obligatoria (a diferencia de la evaluación del desempeño, cuyo procedimiento deberá iniciarse de oficio).

El reto de regular correctamente y, más aún, de gestionar legalmente la carrera horizontal será el más difícil al que se enfrenten las Administraciones Públicas que decidan implantarlo. En efecto, como hemos señalado, más allá del hecho de no cambiar de puesto de trabajo, la carrera horizontal exigirá, de entrada, organizar todo un «sistema de grados, categorías o escalones de ascenso». Posteriormente, será necesario establecer un procedimiento para valorar los criterios a los que se vincula la progresión en aquel sistema: quién valora; cómo se valora; posible participación del interesado; eventuales recursos ante las decisiones discrecionales de carrera que se adopten.

Ahora bien, la riqueza y complejidad de la carrera horizontal no se agota con las explícitas previsiones del EBEP, permitiendo a los Legisladores y a las Administraciones que lo implanten extraer consecuencias más trascendentales de esta modalidad de carrera. Nos referimos a la posibilidad de explorar la dimensión objetiva y la organizativa de la carrera horizontal, que pueden pasar desapercibidas ante las dimensiones subjetiva y retributiva que en primera instancia son más evidentes. En efecto, la dimensión organizativa de la carrera horizontal puede abrir a la Administración numerosas posibilidades de gestión y organización. Por ejemplo, utilizar o destinar o encomendar tareas o funciones en razón de la mayor progresión en la carrera horizontal, erigiendo ésta no sólo como un derecho a aquellas sino incluso como un requisito para su desempeño<sup>25</sup> o para su provisión<sup>26</sup>. Mayor trascendencia tendría la decisión de

---

25. C. GALINDO MEÑO, «La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público» en *Estatuto Básico del Empleado Público* (dir. L. Ortega), La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2007, pp. 231-233.

vincular el ascenso en la carrera horizontal a una suerte de «ascenso» en las funciones del puesto que se ocupa, modificando el contenido del propio puesto, lo que constituiría una especie de vinculación de la carrera horizontal subjetiva a la carrera vertical objetiva. Y en este sentido, llegaríamos a la potencial dimensión objetiva de la carrera horizontal, si se vinculase la categoría subjetiva alcanzada en aquella con los puestos de trabajo, de manera que un ascenso subjetivo supusiera un ascenso objetivo posterior en la estructura de puestos. Se conectarían así las carreras horizontal y vertical, superando la mera compatibilidad entre ellas que prevé el EBEP, lo que supondría una manera de retomar el principio tradicional de la Función Pública de la correspondencia entre la categoría subjetiva y las funciones o puestos de trabajo.

### 3. Órganos de selección

Finalmente, una última y breve consideración sobre una regulación del Estatuto Básico que está teniendo una gran incidencia en la Función Pública Local. Se trata de la composición de los órganos de selección. Las reglas que sobre esta cuestión ha recogido el EBEP se encaminan a la completa profesionalización de esta función de selección, lo que se concreta en la previsión de que «el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección» (art. 60.2 EBEP). El Informe del Comité de Expertos era consciente de los quebraderos de cabeza que este cláusula iba a provocar en las Entidades Locales, pero advertía que para su implantación no es obstáculo «que, aisladamente consideradas, no cuenten con suficiente personal especializado, ya que nada les impide nombrar como miembros de los órganos de selección a profesionales ajenos a su organización. Para ello podrían contar con la asistencia de las Comunidades Autónomas o, en su caso, Diputaciones Provinciales o Forales, tal como hoy sucede ya parcialmente (núm. 41).

---

26. M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la Función Pública*, 5.ª ed., Tecnos, Madrid 2008, p. 155.